

La planification des villes chinoises

Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ?

Rémi Curien



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6896>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 26 septembre 2014

Pagination : 27-35

ISBN : 979-10-91019-12-5

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Rémi Curien, « La planification des villes chinoises », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2014/3 | 2014, mis en ligne le 01 janvier 2017, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6896>

La planification des villes chinoises

Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ?

RÉMI CURIEN

RÉSUMÉ : Comment comprendre le grand écart entre les concepts de développement urbain durable affichés par les autorités chinoises et la réalité du terrain ? Cet article examine le mode opératoire de planification urbaine actuellement à l'œuvre en Chine. La fabrication des villes nouvelles procède d'une méthode générique de planification hyper-productiviste et fonctionnaliste, déclinée de façon pyramidale dans tout le pays, qui se concrétise par un zonage urbain à très grande échelle. Ce mode opératoire, en vigueur depuis près de 30 ans, n'est à ce jour pas mis en question par les décideurs chinois, et les principes environnementaux n'y sont pas concrètement intégrés. À l'inverse, toutes les logiques qui président au développement urbain demeurent très éloignées des préoccupations environnementales. La Chine continue d'emprunter la route du développement accéléré au volant d'une machine urbaine hyper-fonctionnaliste croissante.

MOTS-CLÉS : planification urbaine, environnement, développement durable, modèle urbanistique, urbanisme fonctionnaliste, services essentiels en réseaux, système institutionnel, Suzhou Industrial Park (SIP).

Depuis le tournant initié en 1979 de l'ouverture au marché et à l'étranger, la Chine a connu trois décennies de croissance à deux chiffres et une urbanisation accélérée inédite dans l'histoire : on est passé de 190 millions d'urbains (taux d'urbanisation de 20 %) en 1979 à 700 millions aujourd'hui (taux d'urbanisation de 52 %) ⁽¹⁾. Chaque année, la Chine compte 15 à 20 millions de nouveaux urbains. Et elle prévoit l'accueil de près de 300 millions de nouveaux urbains ⁽²⁾ dans les 15 prochaines années (un milliard d'urbains et 68 % de taux d'urbanisation prévus en 2030 ⁽³⁾), soit l'équivalent du parc actuel de logements en Europe. Les villes chinoises sont devenues de puissantes machines à produire et à créer de la richesse. Ce développement prodigieux a permis à la Chine de devenir une grande puissance mondiale, et à sa population d'élever significativement son niveau de vie, même si les disparités sociales sont importantes. Mais il engendre aussi une pression croissante sur les milieux naturels et une lourde dégradation environnementale, qui compromet sérieusement la qualité des conditions de vie en Chine à moyen et long terme, fait peser des menaces sérieuses sur la disponibilité et la pérennité des ressources naturelles, et sur la santé des populations – et même de l'économie chinoise –, et conduit aujourd'hui à une situation critique ⁽⁴⁾. Dans ce contexte où l'équation du développement et de l'urbanisation accélérés et de la protection de l'environnement se pose avec acuité, la question des modes de planification et de fabrication des villes, qui déterminent grandement le métabolisme urbain, est stratégique : elle constitue un enjeu majeur pour l'état de l'environnement en Chine, et dans le monde.

Le tournant de la durabilité urbaine affiché par les autorités chinoises

Depuis 2006, les autorités chinoises ont pris conscience de la gravité des enjeux environnementaux : un premier rapport officiel chinois SEPA-NBS est publié en 2005 sur l'environnement, et le 11^e plan quinquennal (2006-2010) prône un nouveau modèle de développement, plus équilibré et plus

soucieux de l'environnement ⁽⁵⁾. Elles construisent dès lors de façon accélérée un cadre politique, institutionnel et juridique environnemental. Pour ce qui

Dans cette recherche, je suis dirigé par Olivier Coutard (CNRS) et travaille étroitement avec Dominique Lorrain (CNRS). Ma thèse s'insère aussi dans le programme ANR SYRACUSE (qui associe le groupe Suez Environnement et en particulier Safege, le LATTI, Sciences Po Paris et l'EPA Plaine-de-France). Je remercie Olivier Coutard, Dominique Lorrain, Carlos Campos (Suez Environnement), Françoise Ged (Cité de l'architecture et du patrimoine), Zhuo Jian (Université Tongji) et Taoufik Souami (UMLV) de leurs conseils pour finaliser cet article.

1. Bureau des statistiques chinois, données 2013.
2. Ces chiffres comprennent des dizaines de millions de migrants résidant en « zone urbaine » mais n'ayant pas le statut administratif d'« urbains ».
3. Voir le rapport des Nations Unies *World Urbanization Prospects, The 2011 Revision*, New York, 2011.
4. Il existe aujourd'hui un consensus scientifique sur le diagnostic environnemental très préoccupant des villes en Chine, sur tous les plans : rareté et pollution des ressources en eau, pollution de l'air, gestion des déchets... 300 villes chinoises sont en situation de pénurie d'eau, dont le tiers en situation critique. 20 des 30 villes les plus polluées du monde seraient aujourd'hui chinoises. Voir notamment : Elizabeth C. Economy, *The River runs back. The Environment Challenge to China's Future*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2004 ; Peter Ho et Eduard B. Vermeer, *China's Limits to Growth. Greening State and Society*, Oxford, Victoria, Blackwell Publishing, Malden, 2006 ; Frédéric Obringer, « La croissance économique chinoise au péril de l'environnement : une difficile prise de conscience », dans *Hérodote*, n° 125, 2007, p. 95-104 ; OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : la Chine*, Paris, OCDE, 2007 ; Emmanuel Guérin et Laurence Tubiana, « Les limites environnementales de l'émergence », dans *L'Enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 ; Wu Fengshi, « Environmental Politics in China: An Issue Area in Review », *Journal of Chinese Political Science*, vol. 14, n° 4, 2009, p. 383-406 ; Hao Xiaodi et al., *Water Infrastructure for Sustainable Communities – China and the World*, IWA Publishing, 2010 ; Dominique Lorrain, « Gouverner Shanghai : une modernisation publique », dans Dominique Lorrain (dir.), *Métopoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
5. Les facteurs explicatifs de cette prise de conscience environnementale des autorités sont à la fois internes et externes. Internes tout d'abord, avec une pression intérieure de plus en plus forte exercée par la société civile, le milieu scientifique et associatif, ainsi qu'une préoccupation croissante des têtes dirigeantes du PCC à l'égard des tensions sociales engendrées par des crises environnementales et le danger qu'elles font peser sur l'autorité du Parti. Externes ensuite, avec d'une part l'intégration progressive de la Chine dans le concert des nations et le commerce mondial, et d'autre part le lobbying exercé par des acteurs étrangers internationaux (Banque Mondiale, OCDE, cabinets de conseil, *Task Forces*...). Dans ce contexte, la construction d'un cadre politique environnemental chinois peut se lire comme une stratégie d'abord « défensive » ou de « pare-feu » des autorités chinoises pour contenir les critiques de la population chinoise et de la communauté internationale. Mais elle embrasse aussi une stratégie « offensive », de rayonnement et d'incarnation de la modernité chinoise : la protection de l'environnement comme preuve du niveau avancé de la Chine dans l'échelle du développement, comme passeport ultime de la modernité des villes chinoises aux yeux du monde entier.

concerne la planification urbaine, de nouveaux concepts, lois, programmes et projets en faveur d'une meilleure prise en compte environnementale ont vu le jour depuis 2006.

Deux concepts ont été créés et sont censés constituer désormais le but ultime du développement urbain en Chine : *yongxu chengshi* (« ville durable » ou « soutenable », sorte de transposition du concept occidental de *sustainable city*) et *hexie chengshi* (« ville harmonieuse », concept préféré et mis en avant par les autorités centrales au Forum Urbain Mondial d'ONU-Habitat organisé à Nankin en 2008⁽⁶⁾, qui le considèrent comme plus enraciné dans la pensée chinoise : il met l'accent sur l'idée d'une recherche d'équilibre et de stabilité sociale, environnementale et temporelle). Une nouvelle loi de planification urbaine, la « loi cadre de planification urbaine et rurale » (*chengxiang guihua fa*), approuvée en 2008, place désormais les questions environnementales au cœur des objectifs et principes assignés à la planification territoriale⁽⁷⁾ : utilisation économe des sols, amélioration de l'environnement, promotion de l'usage rationnel et des économies de ressources énergétiques et naturelles, protection des surfaces cultivables et des ressources naturelles... L'objectif environnemental est également maintenant en bonne place dans les documents de planification urbaine à l'échelle des municipalités, *zongti guihua* (« schémas directeurs d'urbanisme »), dans lesquels les principes essentiels à poursuivre sont les suivants : utilisation économe des sols et des ressources, protection de l'environnement, haute efficacité économique, harmonie sociale⁽⁸⁾.

Plusieurs programmes nationaux visant à promouvoir des villes pilotes en matière de développement durable ont été lancés. Une première plate-forme « éco-cité » a été élaborée par le ministère du Logement et du développement urbain et rural (MoHURD en anglais, ministère clé pour la planification urbaine en Chine), et une seconde par le ministère de la protection de l'Environnement⁽⁹⁾. En 2011 (avec le 12^e plan quinquennal) a émergé un nouveau concept, celui de « villes sobres en carbone », et un nouveau programme national sélectionnant huit villes et cinq provinces pilotes. À ces programmes nationaux s'ajoutent une quantité de projets de villes nouvelles dites « écologiques » depuis 2006. Les plus ambitieux (éco-cité de Dongtan, de Tianjin, de Qingdao, de Caofeidian...) font l'objet de coopérations internationales (avec des consortiums singapouriens, des entreprises et universités américaines ou nord-européennes) et d'importantes campagnes de communication, mais leur substance demeure incertaine à ce jour. Le thème environnemental est devenu si préminent et si porteur dans le champ urbain en Chine que tout nouveau développement urbain est maintenant aussitôt estampillé « éco-cité » par les autorités locales portant le projet. En reprenant les concepts occidentaux de la ville durable et en les mettant en avant de façon aussi volontariste, les autorités chinoises affichent une ambition d'excellence environnementale au niveau international.

La Chine aurait donc depuis quelques années embrassé un tournant environnemental dans son mode de planification et de fabrication des villes, et il s'y inventerait même de nouvelles façons de concevoir des villes exemplaires sur le plan environnemental. Toute la question tient dans le passage des mots aux actes : la façon de planifier et de fabriquer les villes sur le terrain a-t-elle changé pour intégrer des principes environnementaux ?

Méthode de recherche

Cette recherche croise travail bibliographique et travail de terrain, analyse du système pyramidal chinois de planification et étude d'opérations urbaines concrètes (notamment celle de Suzhou Industrial Park à Suzhou).

Un travail bibliographique d'une part. La recherche mobilise de nombreuses publications (académiques, rapports officiels et documents administratifs, articles de presse...) traitant du développement et de la planification urbains, ainsi que de la protection de l'environnement en Chine. Pour décortiquer le mode opératoire de planification urbaine, je m'appuie en particulier sur l'analyse de l'ouvrage *Chengshi guihua yuanli*⁽¹⁰⁾ (« Principes de planification urbaine »), qui est considéré en Chine comme la « bible de l'urbanisme », le manuel de référence de tous les étudiants et praticiens en urbanisme, la feuille de route de la planification urbaine.

Un travail de terrain d'autre part. Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs (chacun d'une durée d'1h30 à 2h ; effectués en anglais ou en chinois selon les interlocuteurs) ont été réalisés à Shanghai, Suzhou et Pékin, au cours de deux missions de terrain réalisées en avril-mai⁽¹¹⁾ et en novembre-décembre 2012. Différents types d'acteurs ont été interviewés : des responsables administratifs au sein des municipalités de Shanghai et de Suzhou en charge de la planification urbaine et de la protection de l'environnement ; des managers de firmes privées gestionnaires de réseaux urbains ; des architectes-urbanistes travaillant dans des bureaux d'étude et agences d'urbanisme ; des experts travaillant dans des institutions internationales (OCDE, AFD) ; des chercheurs et professeurs en planification urbaine et en environnement (Tongji, Tsinghua, ECNU...). À ces entretiens s'ajoutent des visites et relevés de terrain, notamment à Shanghai et à Suzhou.

Un zonage urbain déployé à grande échelle

Du point de vue environnemental, les projets d'« éco-cités » en Chine demeurent largement au stade des intentions : certaines annoncées en grande pompe ne sont pas sorties de terre (comme le projet phare de Dongtan conçu par Arup⁽¹²⁾), d'autres sont apparues mais n'ont rien de significativement écologique (comme la ville nouvelle d'Anting dans la municipalité de Shanghai⁽¹³⁾), d'autres enfin commencent à peine à voir le jour (comme l'éco-cité de Tianjin ou celle de Qingdao). Les différents programmes nationaux de « villes durables » sont aujourd'hui recouverts d'un voile : aucune publication ne peut nous éclairer sur ceux-ci, et les interlocuteurs que j'ai interviewés ne semblaient disposer d'aucune information précise. Un professeur de l'Université Tongji⁽¹⁴⁾ nous a livré sa pensée : « Les éco-cités ? Ce ne sont que des slogans ! Dans 15 ans peut-être parlera-t-on sérieusement de durabilité en Chine » (Traduit de l'anglais). Plusieurs autres professeurs de Tongji et de Tsinghua confirment cette analyse⁽¹⁵⁾. Des publications aca-

6. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli* (Principes de planification urbaine), Université Tongji, Zhongguo jianzhu Gongye Chubanshe, 2010 (4^e édition), p. 70-75.

7. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 72.

8. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 278.

9. Voir Chien Shih-Shen, « Chinese eco-cities: A perspective of land-speculation-oriented local entrepreneurialism », *China Information*, vol. 27, 2013.

10. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit.

11. Durant la première mission, une partie des entretiens a été co-réalisée avec Dominique Lorrain.

12. Voir Frédéric Obringer, « Les écovilles en Chine. Du rêve nécessaire à la réalité marchande », dans *Mouvements*, n° 60, 2009, p. 29-36.

13. Entretiens avec des professeurs de l'Université Tongji, avril-mai 2012 et novembre 2013.

14. Entretien le 24 avril 2012.

15. Entretiens de décembre 2012.

démiques récentes⁽¹⁶⁾ mettent aussi en évidence la faible substance environnementale des opérations urbaines dites « éco-cités » ou affichées comme exemplaires sur le plan environnemental en Chine.

Le fait qu'aucune éco-cité substantielle n'ait encore été mise en œuvre n'est en soi pas si étonnant, puisque le tournant environnemental affiché par les autorités et le lancement des premiers projets d'éco-cités sont récents (ils datent de 2006, soit seulement sept ans). Ce qui est en revanche plus préoccupant est que les villes nouvelles qui sortent aujourd'hui de terre autour des grands centres urbains du pays (Shanghai, Suzhou, Tianjin, Chongqing, Wuhan...) ne paraissent pas très différentes de celles qui ont été construites au cours des années 1990 et 2000, et paraissent très éloignées de l'image que l'on peut se faire communément de « villes durables »⁽¹⁷⁾. Quand on visite ces villes nouvelles, on parcourt en effet systématiquement des entités urbaines juxtaposant des grands blocs mono-fonctionnels (zone résidentielle, zone industrielle, zone commerciale, zone administrative...) sur d'immenses superficies. On découvre un urbanisme fonctionnaliste déployé à très grande échelle.

Le cas de la ville nouvelle de Suzhou Gongye Yuanqu (littéralement « Parc industriel de Suzhou »), plus connu sous son nom anglophone de SIP (Suzhou Industrial Park), illustre bien ce modèle urbanistique. Créé en 1994 par le gouvernement central chinois dans le cadre d'un partenariat stratégique avec un consortium singapourien, SIP s'est développé essentiellement au cours des années 2000 (il est aujourd'hui construit à 80 %). Il a le statut administratif de district urbain de la municipalité de Suzhou. Situé à l'est du centre ancien de Suzhou et à proximité immédiate de Shanghai, il est aujourd'hui vaste de 288 km², et comprend environ 800 000 habitants (dont plus de la moitié sont non permanents) et près de 10 000 entreprises⁽¹⁸⁾ (dont de nombreuses multinationales). Il s'agit d'une opération phare en Chine, à la fois en matière de développement économique, d'aménagement urbain et de protection de l'environnement : porté par le savoir-faire singapourien et des investissements colossaux, SIP a connu un développement rapide et maîtrisé, relativement respectueux de l'environnement comparé aux autres opérations industrialo-urbaines en Chine⁽¹⁹⁾, notamment grâce à une planification et à une gestion systémiques et intégrées des différentes activités urbaines et des réseaux techniques de services essentiels. Mais en ce qui concerne les choix d'organisation urbanistique, SIP est emblématique des villes nouvelles chinoises :

- une voirie orthogonale de large dimension (50 à 60 mètres de largeur) formant une gigantesque grille (deux fois deux voies ou trois fois trois voies, qui s'apparentent davantage à des voies rapides qu'à des rues) ;
- une morphologie urbaine alignant des grands blocs carrés (de quelques centaines de mètres de largeur) et fermés (chaque bloc compte seulement une ou deux entrées) ;
- un agencement des fonctions urbaines très sectorisé. Tous les blocs sont mono-fonctionnels, et plus largement la séparation des fonctions est très nette à l'échelle de la ville-parc entière⁽²⁰⁾.

Le tout se déploie sur un espace gigantesque : 288 km², approximativement 20 km sur 14 km, ce qui représente près de trois fois la superficie de la Ville de Paris. Tout est ainsi aménagé (immense) bloc par (immense) bloc, (immense) secteur par (immense) secteur. Les trois facteurs urbanistiques décrits plus haut réunis font qu'il est presque impossible de se déplacer de façon non motorisée au sein de SIP. En outre, la faible occupation humaine antérieure et la topographie plate qui caractérisent les lieux font que cette

« machine » urbanistique fonctionnaliste a pu être assemblée avec le moins de frictions politiques, sociales et physiques possibles ; le résultat est un urbanisme hyper-fonctionnel et hyper-matriciel.

On retrouve ce modèle urbanistique dans chaque ville nouvelle en Chine⁽²¹⁾ – et ce y compris dans l'éco-cité de Tianjin (opération urbaine lancée en 2007 considérée aujourd'hui en Chine par une large partie des experts que j'ai interrogés dans le pays comme la plus ambitieuse sur le plan environnemental) ainsi que dans les opérations récentes de « villes sobres en carbone » : « Compacité, densité, mixité fonctionnelle, connectivité, promotion des modes de transport doux sont des notions absentes de la plupart des projets actuels de "villes sobres en carbone". La Chine reste loin de maîtriser les concepts et les pratiques du développement urbain durable », estiment des experts de l'AFD⁽²²⁾. La ville conçue comme une machine hyper-fonctionnaliste ne se limite donc pas aux 288 km² de SIP mais se déploie sur des espaces gigantesques en Chine.

L'objet de cet article est d'essayer de comprendre ce grand écart entre les concepts de développement urbain durable affichés par les autorités et la réalité du terrain, en entrant dans la boîte noire du système politique et administratif chinois de planification urbaine pour mettre en lumière le mode opératoire de planification urbaine aujourd'hui à l'œuvre en Chine, la mécanique d'élaboration et de production de cette machine urbaine, l'architecture d'ensemble, les rouages et la métrique de son mode de fabrication. Pour ce faire, nous examinons les différentes étapes du processus (des principes de planification définis au niveau central à la construction matérielle de chaque bloc urbain) et en considérant toutes les composantes de la planification urbaine (logements, activités industrielles, commerciales, administratives, ainsi que les réseaux d'infrastructures – voirie, fourniture d'eau, gestion des eaux usées et de pluie, fourniture d'électricité, de gaz, de chaleur, gestion des déchets...). Quels sont les objectifs directeurs, les logiques, les principes, les règles, les outils et normes opérationnels qui conduisent à la production des villes nouvelles chinoises telles qu'elles sortent de terre aujourd'hui, de l'échelle macro du pays à la construction d'un bloc, en passant par l'échelle de la planification d'une ville nouvelle ? À travers cette analyse, on peut examiner dans quelle mesure les principes environnementaux sont introduits

16. C. P. Pow et Harvey Neo, « Seeing Red Over Green: Contesting Urban Sustainability in China », *Urban Studies*, vol. 50, 2013 ; Chien Shih-Shen, « Chinese eco-cities: A perspective of land-speculation-oriented local entrepreneurialism », *art.cit.*

17. La « ville durable » est davantage un objectif recherché par des responsables publics dans les pays développés et certains pays émergents qu'un objet clairement défini et établi à ce jour. Il n'existe pas d'« éco-cité » exemplaire mise en œuvre. Néanmoins, certains pays ou certaines villes, notamment en Europe du Nord, ont intégré de façon substantielle depuis les années 1990 de nouveaux principes dans la planification urbaine en faveur d'une meilleure protection de l'environnement : compacité, mixité fonctionnelle, promotion des modes de transport non polluants...

18. Informations collectées au cours d'entretiens avec des responsables de l'administration de SIP (avril-mai 2012).

19. SIP est même considéré unanimement en Chine comme une référence environnementale, en raison de la qualité des infrastructures et des services environnementaux, du traitement paysager, du contrôle environnemental des activités industrielles, ainsi que des expériences de symbioses industrielles et urbaines (boucles de réutilisation des ressources énergétiques entre différentes activités, industrielles ou résidentielles) qui y sont menées. Voir Rémi Curien et Dominique Lorrain, « Towards sustainable cities in China? Two industrial parks in the Yangzi delta », International seminar « From networked to post-networked urbanism: new infrastructure configurations and urban transitions », École des Ponts ParisTech et Université Paris Est, Autun, juillet 2012, 24 p., www.enpc.fr/sites/default/files/green_cities-curien-lorrain-oct2012.pdf (consulté le 18 mai 2014).

20. Eléments issus d'observations de terrain réalisées en avril-mai 2012.

21. Pour ce qui concerne les municipalités de Shanghai et de Suzhou dans le delta du Yangzi : à SND (Suzhou New District), Kunshan, Changshu, Jintan, Lingang...

22. Jin Xiaoting et al., « Les villes chinoises, laboratoires de la sobriété énergétique ? », *Urbanisme*, n° 325, 2010.



Carte 1 – Le plan d'aménagement de Suzhou Industrial Park en 2012. © SIP Administration Committee

ou non dans ce mode opératoire de planification urbaine.

Cette étude explore aussi une question de recherche de portée plus générale, qui concerne également d'autres pays en développement, et que le contexte chinois illustre avec acuité : comment concilier la préoccupation qualitative environnementale de plus en plus prégnante de la population et désormais endossée officiellement par les autorités, et la poursuite d'un développement et d'une urbanisation massifs qui nécessitent des besoins quantitatifs d'équipements et infrastructures colossaux pour accueillir chaque année 15 à 20 millions de nouveaux urbains ? Comment introduire l'impératif de la qualité environnementale dans un cadre opératoire de planification urbaine qui est structurellement hyper-productiviste et fonctionnaliste ? Comment faire changer de direction un TGV lancé sur des rails rectilignes à pleine vitesse ?

Le mode opératoire de planification des villes chinoises

Je propose d'abord d'examiner ce mode opératoire, avant d'analyser les logiques politiques et économiques qui le sous-tendent. Deux caractéristiques principales expliquent le modèle urbain déployé dans l'ensemble du pays : la structure hyper-pyramidale du système de planification chinois, et la démarche hyper-fonctionnaliste du protocole de planification urbaine.

Un système hyper-pyramidal

Le système politique et administratif chinois dans son ensemble est très pyramidal et vertical : l'essentiel procède de Pékin et se déploie ensuite sur l'ensemble du territoire, et les différents échelons administratifs territoriaux (État ; provinces, municipalités autonomes, régions administratives spéciales ou régions autonomes ; municipalités ou districts ; bourgs ou villages) sont complètement emboîtés⁽²³⁾.

Le premier élément clé est l'allocation des sols à urbaniser. C'est la donnée fondamentale dans le système de planification urbaine chinoise. Un « plan directeur d'usage des sols » (*tudi liyong zongti guihua*) – qui suit les principes de la « loi de gestion foncière » de la RPC (*tudi guanli fa*⁽²⁴⁾) – est déterminé au niveau central par le ministère des Ressources foncières⁽²⁵⁾. Ce plan national fixe province par province la surface maximale qu'il est possible d'ur-

baniser. Puis chaque province détermine un plan d'usage des sols fixant municipalité par municipalité la surface de sols urbanisables maximale, et ainsi de suite à chaque échelon jusqu'au bourg⁽²⁶⁾. Par exemple, la municipalité de Shanghai ne peut pas urbaniser au-delà de 100 km² de sols au cours de l'année 2012, tandis que celle de Hangzhou ne peut pas le faire au-delà de 50 km², et celle de Ningbo de 30 km²⁽²⁷⁾. Ce système d'allocation des sols à urbaniser est strictement contrôlé par le ministère des Ressources foncières.

Deuxièmement, le système administratif et juridique de planification urbaine est également pyramidal. Il repose sur un ensemble de lois, de règles et de normes précises définies au niveau central, déclinées sur l'ensemble du territoire⁽²⁸⁾. Les schémas directeurs et plans d'urbanisme s'inscrivent dans un système administratif de planification urbaine emboîté.

La loi fondamentale est la « loi cadre de planification urbaine et rurale » (*Chengxiang guihua fa*), qui est elle-même déterminée par la loi de planification du développement économique et social du pays. Élaborée par le MOHURD et votée par l'Assemblée nationale populaire de Chine, elle définit les grands principes à suivre sur l'ensemble du territoire chinois. La dernière révision de cette loi, visant à une planification plus durable, date de 2008⁽²⁹⁾. Des règlements et guides techniques nationaux, globaux ou sectoriels, précisent les méthodes et les normes à utiliser : « Procédure d'élaboration de la planification urbaine » (*Chengshi guihua bianzhi banfa*), « Normes de planification et de construction des zones résidentielles » (*Chengshi juzhuqu guihua sheji guifan*), « [...] de la voirie » (*Chengshi daolu jiaotong guihua sheji guifan*), « [...] de la distribution d'eau » (*Geishui guihua sheji guifan*), et ainsi de suite (pour l'électricité, le gaz, les eaux usées, les déchets...). Il existe ensuite des règlements techniques locaux, qui ajustent les normes nationales pour mieux prendre en compte des données de contexte local. Ces règlements et normes sont régulièrement révisés, mais tous nos interviewés indiquent que fondamentalement ils ont peu évolué depuis les années 1990.

Lorsqu'on s'intéresse plus précisément aux documents et schémas de planification urbaine, il faut distinguer trois niveaux, du plus abstrait au plus concret, du plus stratégique au plus opérationnel : le *qiyu guihua* (« plan régional ») à l'échelon de la province, le *zongti guihua* (« plan d'ensemble ») et le *xiangxi guihua* (« plan détaillé ») à l'échelon de la municipalité ou du district urbain. Le plan régional (*qiyu guihua*) doit guider et organiser le développement urbain à l'échelle régionale (centre économique, système de villes, principales zones industrielles, principales infrastructures...). Mais les deux documents d'urbanisme qui régissent la planification et la fabrication d'une ville nouvelle sont le plan d'ensemble (*zongti guihua*) et le plan détaillé (*xiangxi guihua*). Le plan d'ensemble (*zongti guihua*) est un schéma directeur stratégique, à long terme (théoriquement d'une durée de vingt ans) : il fixe les objectifs, stratégies et échelles (économique, démographique et spatiale) de développement urbain, ainsi que les principes d'organisation spatiale du développement urbain de la zone planifiée⁽³⁰⁾. Le plan détaillé

23. Entretiens avec des professeurs de Tongji, avril-mai 2012.

24. Cette loi fixe une ligne rouge de 1 800 milliards de m² (ce qui présente 1/9 de la superficie totale du pays) de protection des sols agricoles à ne pas dépasser (entretien avec un professeur de Tongji, 24 avril 2012).

25. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 209.

26. Le système d'allocation des sols à urbaniser est donc très pyramidal. Toutefois, il peut réserver une marge de négociation entre deux niveaux administratifs adjacents : le niveau inférieur peut revendiquer davantage de terrains à urbaniser à son niveau supérieur.

27. Entretien avec une professeure de Tongji, 10 décembre 2012.

28. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 52-60.

29. *Idem*, p. 50-65.

30. *Idem*, p. 174.



Photo 1 – Vue aérienne de Suzhou Industrial Park en 2012.
© Rémi Curien

(*xiangxi guihua*) est un plan d'urbanisme précis à visée opérationnelle : il détermine pour chaque bloc de la zone concernée l'usage, la densité, la hauteur et le volume du bâti, la proportion d'espaces verts, et les dimensionnements des services publics et essentiels (eaux, énergies)⁽³¹⁾. Ces différents niveaux de planification urbaine sont emboîtés : le plan détaillé (*xiangxi guihua*) doit respecter les principes définis par le plan d'ensemble (*zongti guihua*), qui doit lui-même respecter ceux définis par le plan régional (*quyu guihua*) qui l'encadre. Chaque échelon administratif est responsable de l'élaboration, de l'application et du contrôle de ses documents d'urbanisme. Mais ceux-ci doivent être approuvés par l'échelon administratif supérieur pour entrer en vigueur. Le plan d'ensemble (*zongti guihua*) d'une municipalité doit par exemple être approuvé par le gouvernement de la province. Enfin, la loi cadre de planification urbaine et rurale stipule que les plans d'urbanisme d'un échelon territorial doivent être modifiés quand le gouvernement administratif du niveau supérieur élabore un changement de planification, ou quand le Conseil des Affaires d'État ratifie une révision des principes de planification⁽³²⁾.

Du système d'allocation des sols à urbaniser au système d'élaboration, d'approbation et de modification des documents de planification territoriale, en passant par les corpus de lois et de normes d'urbanisme, toute l'architecture de la planification urbaine en Chine est donc emboîtée et hyper-pyramidale. Examinons maintenant le mode opératoire de planification d'une ville nouvelle chinoise.

La planification d'une ville nouvelle : un protocole hyper-fonctionnaliste

Nous nous situons ici à l'échelle d'une municipalité ou d'un district urbain, où se conçoit concrètement la planification urbaine des villes nouvelles à travers les plans d'ensemble (*zongti guihua*) et les plans détaillés (*xiangxi guihua*). Cette formalisation du protocole de planification urbaine s'appuie sur des informations concordantes issues de mes campagnes d'entretiens, ainsi que sur l'analyse du *Chengshi guihua yuanli*.

La première étape consiste à fixer la croissance de la population à intégrer sur le territoire planifié. Cette prévision démographique détermine toute la

suite de la chaîne d'aménagement. À Suzhou par exemple, le responsable du bureau de la construction et de l'urbanisme de la municipalité⁽³³⁾ indique que :

Le bureau d'urbanisme du gouvernement municipal contrôle toute la planification des différentes zones de Suzhou. Nous avons un système de planification urbaine pour déterminer la distribution de la population entre SIP, SND, Kunshan, Wujiang [différents districts urbains de Suzhou]... La municipalité de Suzhou prévoit ainsi la quantité de population et les principales infrastructures (comme les stations de traitement d'eau potable et les centrales électriques de grande capacité) à disposer sur son territoire. (Traduit de l'anglais)

À partir de cette prévision de croissance démographique, les planificateurs fixent la quantité de m² à urbaniser. Une formule mathématique simple détermine cette quantité⁽³⁴⁾ : celle-ci (A) est le produit de la quantité de population (P) multiplié par un coefficient d'utilisation du sol par habitant (a). $A = P \cdot a$

Il existe donc une norme d'utilisation de sol urbain par habitant en Chine, fixée par le document national « Normes d'utilisation et de construction urbaine » (*Chengshi jianshe yongdi fenlei yu guihua jianshe yongdi biao-zhun*)⁽³⁵⁾, qui joue un rôle clé dans la planification urbaine. Ce chiffre est d'environ 100 m²/personne (il peut varier de 60 à 120 m²/personne selon la taille et les caractéristiques des villes).

Une fois la quantité de m² de sols à urbaniser déterminée, il s'agit de fixer les proportions entre les différentes fonctions urbaines. Ces proportions sont dans les grandes lignes définies nationalement, et peuvent être ajustées localement⁽³⁶⁾. Elles sont donc fondamentalement identiques d'une ville nouvelle à une autre. La typologie d'usage des sols établie par le MoHURD en 1990 a peu évolué depuis (la dernière révision, en 2008, pour se conformer à la nouvelle loi cadre de planification urbaine et rurale est minime) : fonction résidentielle, fonction industrielle, fonction commerciale, fonction culturelle et d'éducation, fonction administrative, fonction d'équipements et infrastructures de services publics et essentiels, fonction de stockage, fonction d'espaces verts... Par exemple à SIP aujourd'hui, la fonction industrielle occupe 30 %⁽³⁷⁾ et la résidentielle 20 % (les autres fonctions se partagent le reste).

Une fois les fonctions urbaines déterminées, elles sont disposées dans l'espace, selon une logique de zonage (*quhua*) – une fonction par bloc – à grande échelle : zones résidentielles, zones industrielles, zones commerciales, zones culturelles et d'éducation, zones administratives, zones d'espaces verts... Le zonage fonctionnel est énoncé comme un principe d'urbanisme majeur : « Chaque bloc a une fonction déterminée » (*mei kuaidi dou you yiding de yongtu*)⁽³⁸⁾. Les zones résidentielles, commerciales, culturelles et

31. *Idem*, p. 300.

32. *Idem*, p. 178.

33. Entretien le 12 décembre 2012.

34. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 269-270.

35. *Idem*, p. 270. Document publié par le Ministère de la construction.

36. *Idem*, p. 215 ; point confirmé par mon entretien avec le responsable du bureau d'urbanisme de SIP, 18 décembre 2012.

37. Cette proportion à SIP est légèrement supérieure à celle d'une ville nouvelle ordinaire, car SIP a un caractère industriel plus prononcé. À Shanghai par exemple, cette part est de 26 % (entretien avec un professeur de Tongji, 24 avril 2012).

38. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 185.

d'éducation sont généralement agencées de façon adjacente, tandis que les zones industrielles sont plus éloignées (en raison des pollutions qu'elles génèrent).

Ces quatre premières étapes relèvent du plan d'ensemble (*zongti guihua*), tandis que les suivantes relèvent du plan détaillé (*xiangxi guihua*).

Puis la volumétrie des constructions est déterminée pour chaque bloc. Pour un bloc résidentiel sont fixés la quantité de résidents, la densité et le volume de construction. De même pour un bloc industriel sont fixés la quantité de productions et les volumes de construction⁽³⁹⁾.

Sur cette base, les réseaux de services essentiels (eau, électricité, gaz, eaux usées) sont dimensionnés bloc par bloc, avec des normes différentes selon la fonction urbaine. Nous l'avons vu, les zones résidentielles d'une part et les zones industrielles d'autre part sont assez regroupées et forment généralement deux parties urbaines très séparées et bien distinctes. Ce zonage urbanistique à grande échelle a des implications fortes sur la conception et la gestion des réseaux de services essentiels. Les normes, systèmes et réseaux de distribution d'eau⁽⁴⁰⁾ et d'énergie, ainsi que de rejet des eaux usées, sont différents selon les zones (résidentielles ou industrielles) qu'ils alimentent.

La fabrication des villes nouvelles chinoises procède ainsi d'une méthode hyper-quantitative, matricielle et fonctionnaliste, déclinée de façon pyramidale du plan d'allocations des sols à urbaniser établi par Pékin jusqu'au dimensionnement de chaque bloc urbain de chaque ville nouvelle, et se concrétise par un zonage urbain à très grande échelle. Tout tourne autour de normes chiffrées et de fonctions urbaines, ce qui laisse peu de place à des dimensions qualitatives, au débat avec d'autres points de vue sur la façon d'aménager les villes et au dialogue avec des parties prenantes – notamment les populations – locales. Ce prisme quantitatif de l'urbanisme en Chine est aussi souligné par des chercheurs interviewés :

L'urbanisme en Chine est une discipline très technique. Le travail de l'urbaniste chinois consiste à régler des questions techniques. Le reste (comme les implications de l'urbanisme choisi en matière de consommation énergétique ou d'intégration sociale) ne le concerne pas.⁽⁴¹⁾ ;

L'urbanisme en Chine relève exclusivement du champ des sciences dures (*gongke*), cela n'intègre pas du tout les dimensions sociales ou les préoccupations de la population⁽⁴²⁾. (Traduit de l'anglais)

Le choix de ce modèle urbanistique du zonage à grande échelle est généralement présenté comme une évidence par la plupart des urbanistes praticiens interviewés ainsi que par le *Chengshi guihua yuanli*, qui n'apportent pas de démonstration scientifique de son bien-fondé. Les termes de justification du zonage qui reviennent le plus souvent sont : *heli* (rationnel, logique) et *qingxi* (limpide, net). Le zonage apparaît comme le modèle le plus rationnel (le terme *xiaolü* – efficace – revient aussi souvent) pour fabriquer une ville nouvelle :

Nous considérons que ce modèle [le zonage] est un très bon modèle de planification, très rationnel (*heli* 合理), car les différences d'utilisation d'eau entre usage résidentiel et usage industriel sont très importantes. (Responsable de Towngas, entreprise gestionnaire du réseau de distribution d'eau et de gaz à SIP⁽⁴³⁾, traduit du chinois)

On attribue aussi au zonage des vertus de clarté : « Le zonage fonctionnel (*gongneng xing fenqu* 功能性分区) garantit une structure d'ensemble limpide (*qingxi* 清晰) des différentes activités urbaines »⁽⁴⁴⁾ (Traduit du chinois). L'ancien planificateur en chef de SIP⁽⁴⁵⁾ revendique même la clarté du zonage de SIP, supérieure encore à celle des autres villes nouvelles chinoises :

Notre parc industriel est comparativement [à d'autres villes nouvelles ou zones de développement] plus concentré (*jizhong* 集中), les zones résidentielles sont plus concentrées, nous avons séparé les fonctions de façon encore un peu plus nette. C'est une sorte de modèle de clarté de zonage urbain (*chengshi fenqu de moshi* 城市分区的模式). (Traduit du chinois)

À la clarté du zonage sont aussi associées les notions d'ordre (*youxu*) et de sécurité (*anquan*), notions clés en Chine, fréquemment employées par les urbanistes.

Ce modèle de zonage permet surtout d'économiser considérablement les coûts d'aménagement et de construction urbains⁽⁴⁶⁾, de fabriquer des villes de grande dimension très rapidement, et d'urbaniser ainsi le pays de façon accélérée.

Les entretiens réalisés confirment qu'il y a peu de changement dans le mode opératoire de planification et de fabrication urbaine en Chine, et que l'intégration des principes environnementaux est encore peu substantielle. Les experts académiques chinois oscillent généralement entre critique constructive et pessimisme fataliste. Un professeur de Tsinghua évoque des « déclarations de bonnes intentions », une autre confirme qu'il n'y a « pas de changement important », tandis qu'un professeur de Tongji parle d'un « grand écart entre les objectifs énoncés et la pratique, la réalité »⁽⁴⁷⁾.

Quand on interroge les planificateurs praticiens responsables d'opérations urbaines à Shanghai et à Suzhou sur la façon dont ils prennent en compte les dimensions environnementales dans leur travail de planification urbaine aujourd'hui, les réponses révèlent à quel point les questions environnementales exercent une faible sinon inexistante influence sur la détermination des choix d'organisation urbaine (formes urbaines, agencement des fonctions urbaines, conception des réseaux techniques de services essentiels). Il n'y a pas de réflexion environnementale globale et systémique dans le processus de planification des villes nouvelles. Les éléments de réponse précis avancés sont généralement les suivants :

- le « verdissement » (*lühua*), c'est-à-dire garantir des surfaces plantées importantes ;
- l'efficacité énergétique des bâtiments (bien que cela ne relève pas directement de la planification urbaine) ;

39. *Idem*, p. 308.

40. « En ville, on peut adopter des formes de distribution d'eau différentes selon les zones industrielles et résidentielles » (Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 445).

41. Entretien avec un professeur d'urbanisme de Tongji, 20 avril 2012.

42. Entretien avec une professeure de sociologie de l'ECNU, 7 mai 2012.

43. Entretien le 11 décembre 2012.

44. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 286.

45. Entretien le 13 décembre 2012.

46. La rapidité de construction ne va d'ailleurs pas sans poser d'importants problèmes de qualité et de durabilité. Le taux de vieillissement des infrastructures construites ces dernières années en Chine est particulièrement élevé, une large partie d'entre elles vont probablement devoir être reconstruites à moyen terme (entretien avec des experts de l'AFD et de l'OCDE à Pékin, 29 novembre 2012).

47. Entretiens menés respectivement le 30 novembre 2012, le 29 novembre 2012 et le 20 avril 2012.

- l'évaluation environnementale de chaque activité industrielle (même remarque) ;
- le développement de l'offre en transport en commun (mais l'équipement et l'usage automobiles progressent toujours à un rythme accéléré).

Même le manuel officiel de référence *Chengshi guihua yuanli* souligne à mots feutrés en de nombreux endroits de l'ouvrage l'écart entre la loi et les objectifs fixés d'une part, et la pratique et la réalité d'autre part. Il désigne l'évolution nécessaire des méthodes d'usages des sols urbains à réaliser, avec la montée en puissance des préoccupations environnementales (p. 182). Parmi les « points sur lesquels les plans directeurs des villes (*zongti guihua*) doivent davantage mettre l'accent » (autrement dit parmi les points qui ne sont pas bien traités aujourd'hui en Chine) sont avancées « la protection des ressources naturelles et culturelles⁽⁴⁸⁾ » et « l'amélioration de la maîtrise des infrastructures et des services publics » (gestion de l'eau, des eaux usées et des déchets notamment) (p. 296).

À ce jour, ce modèle urbanistique hyper-fonctionnaliste n'est pas mis en question par les décideurs en Chine. Une professeure de Tongji⁽⁴⁹⁾ estime que :

Nous avons bien des débats académiques [au sujet des modèles de planification urbaine]. Mais malheureusement la planification urbaine aujourd'hui en Chine demeure dominée par une approche physique (*physical planning oriented*). (Traduit de l'anglais)

On peut tout de même noter des signes d'une évolution possible. Dans les milieux académique et professionnel de l'urbanisme, le zonage à grande échelle est de plus en plus critiqué. Des cabinets d'architecture et de conseil en urbanisme internationaux et chinois proposent des modèles urbains plus mixtes et plus sobres⁽⁵⁰⁾. Ces nouvelles idées gagnent les chercheurs et praticiens en urbanisme en Chine, mais ne se concrétisent pas à ce jour sur le terrain, car les décideurs politiques – qui détiennent tous les pouvoirs en la matière –, n'entendent pas remettre en cause le mode actuel de planification et de développement urbains.

Comment expliquer ce modèle de planification pyramidal et fonctionnaliste chinois ? Tentons de dégager les principaux fondements culturels et politiques et les logiques économiques et institutionnelles qui le sous-tendent.

Les fondements du mode opératoire de planification urbaine chinois

L'influence soviétique et le modèle moderniste

Le mode opératoire de planification chinois est nourri par les valeurs confucéennes d'ordre et de hiérarchie, mais il a surtout été façonné par la référence soviétique⁽⁵¹⁾ (mobilisée dans les années 1950 pour organiser la reconstruction du pays et planifier son industrialisation) et son modèle de développement économique et d'urbanisation dirigée et planifiée. Toute puissance d'un parti unique, processus d'élaboration top-down, primat de l'approche physique et de la rationalité technique (la planification urbaine est vue comme un outil pour matérialiser la planification économique nationale), système à deux étages (les plans d'urbanisme directeurs et les plans de construction détaillés) : ces caractéristiques du modèle soviétique ont été enracinées dans le système de planification urbaine chinois⁽⁵²⁾.

À l'influence soviétique se combine à partir des années 1980 la poursuite du modèle urbanistique moderniste : le choix du zonage à grande échelle. Le mouvement de la Charte d'Athènes (*Yadian Xianzhang*) occupe une place de choix dans l'enseignement de l'urbanisme depuis les années 1980 et aujourd'hui encore en Chine⁽⁵³⁾. De nombreux experts y voient une fascination des planificateurs et urbanistes chinois pour le modèle américain de la grille urbaine déployée à grande échelle (le *Chengshi guihua yuanli* consacre un développement important à la *Broadacre City* de Frank Lloyd Wright), qu'ils considèrent comme une référence de modernité et de succès. La forme de la grille a aussi des racines chinoises (plans traditionnels en damier)⁽⁵⁴⁾.

Le système et le mode opératoire de planification urbaine restent aujourd'hui profondément structurés par le modèle soviétique. Ce qui a en revanche significativement changé à partir des années 1980 et des réformes économiques de l'ouverture, ce sont les échelles de développement urbain et le financement des aménagements urbains, désormais tirés par le marché⁽⁵⁵⁾. Une expression chinoise confiée par un professeur de Tongji⁽⁵⁶⁾ exprime bien cette nouvelle donne : « Le gouvernement construit la scène, le marché joue l'opéra » (*Zhengfu datai shichang changxi*). Le gouvernement définit les règles du jeu urbain et en contrôle le bon déroulement, mais les principaux joueurs opérationnels (pour la construction et la gestion des équipements et infrastructures) sont maintenant des entreprises (promoteurs immobiliers, entreprises du bâtiment, entreprises de services essentiels...). Le modèle de planification dirigée fonctionnaliste hérité détermine les principes d'urbanisme et la matrice du zonage, il constitue le cadre de la machine urbaine. La sollicitation massive du marché et des capitaux étrangers pour financer le développement urbain étend l'échelle et la vitesse de déploiement de la matrice.

L'objectif prioritaire de la maximisation de la croissance économique

La clé explicative de cette machine urbaine hyper-fonctionnaliste est la priorité absolue à la croissance accélérée fixée par le gouvernement central chinois depuis les années 1980, qui passe par une maximisation de la croissance des produits intérieurs bruts (PIB) à tous les échelons territoriaux du pays. Toute préoccupation d'ordre environnemental ou social ne peut être que marginale. L'ensemble du système politico-administratif chinois actuel a été façonné dans cet objectif.

48. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les ressources naturelles et le patrimoine culturel et historique sont fréquemment associés et rangés dans une même catégorie dans les énumérations décrivant les différents secteurs thématiques urbains : « la protection de la nature, du patrimoine culturel et historique, et d'autres éléments de ce type » (*ziran he lishi wenhua yichan deng fangmian de baohu*) (p. 175) ; et donc *renwen yu ziran ziyuan baohu* (p. 296). Cette association des ressources naturelles et du patrimoine culturel ne va a priori pas de soi. Le principal trait commun est qu'ils sont tous « à protéger », gravement endommagés qu'ils sont par le développement accéléré.

49. Entretien le 10 décembre 2012.

50. Entretiens avec des architectes et urbanistes chinois et étrangers à Shanghai, mai 2012.

51. « Notre système de planification territoriale en Chine est importé du modèle soviétique », (ancien planificateur en chef de SIP, entretien le 12 décembre 2012 – traduit du chinois).

52. Voir notamment : Anthony Yeh et Wu Fulong, « The transformation of the urban planning system in China from a centrally-planned to transitional economy », *Progress in Planning*, vol. 51, 1999, p. 167-252.

53. Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 31-33.

54. Entretien avec un professeur de Tsinghua, 30 novembre 2012.

55. Le cas de Suzhou l'illustre bien. Voir Rémi Curien, « The growth of development zones and the urban planning strategies in Suzhou », 13 mars 2013, <http://urbachina.hypotheses.org/3401> (consulté le 18 mai 2014).

56. Entretien le 4 décembre 2012.

Le premier élément est la territorialisation des pouvoirs politiques en matière de développement et d'aménagement urbain, réalisée dans les années 1980⁽⁵⁷⁾. Les responsables politiques locaux sont désignés par l'échelon supérieur du Parti-État communiste, et évoluent dans l'organigramme du PCC selon les évaluations du Parti-État central. Par conséquent, toute l'action des autorités et planificateurs locaux est tournée vers les exigences de la hiérarchie du Parti-État, et non vers les préoccupations des populations locales⁽⁵⁸⁾, à la différence de la situation européenne où le pouvoir municipal tend à se focaliser sur sa relation à ses administrés plutôt que sur celle au pouvoir central, et où les identités urbaines locales sont donc plus prononcées⁽⁵⁹⁾. Ce contrôle central puissant est aussi un facteur majeur d'explication de l'homogénéité des villes nouvelles chinoises. Deuxième élément, les pouvoirs sont concentrés au niveau de chaque échelon territorial dans les mains du secrétaire général local du parti. Troisième élément – et non des moindres –, le système d'évaluation des cadres politiques : ceux-ci sont évalués tous les cinq ans, essentiellement sur le critère de la croissance du PIB du territoire administré (les critères environnementaux sont par exemple encore très marginaux)⁽⁶⁰⁾. À cela s'ajoute un quatrième élément : la durée des mandats. Chaque dirigeant local doit obligatoirement changer de territoire administratif tous les cinq ans, ce qui fixe des horizons politiques et économiques courts, et entraîne une compétition intense entre les cadres politiques des différents territoires. Ceux-ci sont donc principalement évalués en fonction du niveau de croissance économique du territoire qu'ils ont administré au cours des cinq dernières années, croissance qui passe essentiellement par l'urbanisation et la rente foncière (concession d'usages de terrains en baux emphytéotiques au secteur privé). Les cadres qui progressent le plus rapidement dans l'organigramme du Parti-État chinois sont ainsi ceux qui développent le plus rapidement leur territoire⁽⁶¹⁾. En outre, ce développement accéléré n'est pas limité par d'autres forces (politiques, médiatiques ou sociales) – hormis certains cas où des mobilisations populaires parviennent à empêcher l'implantation de stations de traitement des déchets ou des eaux usées à proximité immédiate d'habitations –, du fait de la concentration de tous les pouvoirs dans les mains d'un parti unique.

À la lumière de ces éléments, on comprend mieux les vertus d'une méthode de planification pyramidale et fonctionnaliste, et du choix physique du zonage urbain à grande échelle : ils apparaissent comme le moyen le plus efficace de fabriquer des villes de grande dimension très rapidement, de réaliser l'urbanisation la plus massive et rapide possible, et à travers elle l'objectif politique ultime de la maximisation de la croissance économique.

Cet entrepreneurialisme urbain ne va pas sans poser des problèmes de plus en plus aigus de cohérence territoriale et d'équilibre environnemental à une échelle régionale. Ce système institutionnel entraîne en effet mécaniquement une mise en concurrence et une course au développement exacerbées entre les territoires. À Suzhou par exemple, la compétition fait rage entre les différents districts de la municipalité (entre SND, SIP, Kunshan, Wujiang et Zhangjiagang), mais aussi entre Suzhou et les autres municipalités au sein de la province du Jiangsu (Nankin, Wuxi, Changzhou, Zhenjiang, Yangzhou, Taizhou et Nantong), ainsi qu'avec la municipalité de Shanghai⁽⁶²⁾. Et à l'échelle de chaque ville nouvelle, ce mécano institutionnel hyper-compétitif se traduit par une prise en compte des spécificités locales du territoire réduite *a minima*, un développement et un aménagement accélérés à courte vue, une compression extrême des délais de planification et de fabrication urbaine. Le phénomène croissant de « villes fantômes⁽⁶³⁾ » (*sicheng* 死城, « villes mortes » en chinois) – des

villes bâties mais inhabitées – illustre ce problème d'articulation spatio-temporelle entre l'offre et la demande urbaines.

Un décalage croissant entre planification et fabrication urbaines

En outre, cette machine urbaine chinoise, souvent présentée comme ordonnée et contrôlée, n'est en réalité pas si maîtrisée. Le mode opératoire de planification analysé précédemment détermine bien les grands principes de dimensionnement et d'organisation des villes nouvelles, mais il apparaît ensuite un écart de plus en plus important entre ce que fixent les documents de planification urbaine et la fabrication matérielle des différentes zones, blocs et réseaux sur le terrain⁽⁶⁴⁾. Les problèmes d'application de la planification urbaine et de contrôle des constructions sont sérieux en Chine. La teneur de mon entretien avec le chef du bureau de la construction et de l'urbanisme de Suzhou⁽⁶⁵⁾ appuie ce constat et exprime l'instabilité de la planification urbaine et l'impuissance généralisée des planificateurs et urbanistes face au pouvoir politique tout puissant :

En Chine nous avons une expression : « La planification ? Un plan dessiné sur une feuille ne vaut pas une phrase du chef » (*guihua gui-hua, zhishang huahua, bu ru lingdao yi ju hua*). Cela signifie qu'en Chine la planification dépend énormément du bon vouloir du dirigeant local du parti : même si dans l'élaboration de la planification nous pensons à beaucoup de choses, in fine le bon vouloir du dirigeant s'impose, les desiderata d'un seul engendrent donc beaucoup de changements. On dit aussi « Un dirigeant = un plan » (*yi ren shuiji, yi ren gui-hua*), car en Chine les mandats des dirigeants des villes sont très brefs, en général ils doivent changer tous les trois ou cinq ans, donc tel dirigeant fait un plan, puis un nouveau arrive et probablement renverse tout.⁽⁶⁶⁾ (Traduit du chinois)

57. Voir notamment Zhang Tingwei, « Planning Theory and Reform in Transitional China », *City Planning Review*, vol. 32, 2008, p. 15-24.
58. Entretien avec une professeure de sociologie de l'ECNU, 7 mai 2012.
59. Voir notamment Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 (2^e édition).
60. Un nombre important de mes entretiens, aussi bien avec des universitaires qu'avec des acteurs opérationnels de l'urbanisme, convergent pour mettre en évidence ces deux points.
61. Devant l'aménagement accéléré des terres arables induit par cette urbanisation effrénée, le gouvernement central accorde maintenant une attention plus soutenue au contrôle de l'ouverture des terres à l'urbanisation (entretiens avec des professeurs de Tsinghua et de l'ECNU, décembre 2012). Voir aussi le numéro 2013/3 de *Perspectives chinoises* consacré à l'urbanisation de la Chine rurale.
62. Des démarches visant à former des « groupements de municipalités » ont d'ailleurs récemment été initiées par le gouvernement central chinois pour mieux coordonner le développement régional (entretien avec un chercheur de l'ECNU, le 7 décembre 2012).
63. De nombreux experts de localités (à Shanghai, Suzhou et Pékin) et institutions (universitaires, organisations internationales, entreprises privées) variées que j'ai interrogés au cours de mes enquêtes de terrain utilisent ce terme et soulignent l'importance du phénomène. Deux articles de presse récents appuient ce constat : « Chine : les villes fantômes défient les plans du pouvoir », *Le Figaro*, 19 août 2013, www.lefigaro.fr/international/2013/08/19/01003-20130819ARTFIG00175-chine-les-villes-fantomes-defient-les-plans-du-pouvoir.php (consulté le 18 mai 2014) ; « China's Ghost Cities... Are Multiplying », *Zero Hedge*, 21 septembre 2013, www.zerohedge.com/news/2013-09-21/chinas-ghost-cities-are-multiplying (consulté le 18 mai 2014).
64. Voir notamment : Wu Fulong, « Re-orientation of the city plan: Strategic planning and design competition in China », *Geoforum* 38, 2007, p. 379-392.
65. Entretien le 12 décembre 2012.
66. À cet égard, le cas de SIP fait figure d'exception en Chine. La planification de départ a bien été mise en œuvre, en raison du cadre juridique strict de coopération établi entre les deux parties chinoise et singapourienne, et de la pression exercée par la partie singapourienne pour faire respecter la planification de départ. Cette stabilité et cohérence de la planification expliquent largement le statut de référence que revêt SIP en Chine.

Conclusion

Cette recherche montre que la fabrication des villes nouvelles chinoises procède d'une méthode générique de planification hyper-quantitative et productiviste, déclinée de façon pyramidale dans l'ensemble du pays, et se concrétisant par la construction accélérée d'une machine urbaine hyper-fonctionnaliste. Ce mode opératoire a été choisi par les autorités chinoises afin de réaliser l'urbanisation la plus massive, rapide et ordonnée possible, et à travers elle le but ultime de la maximisation de la croissance économique. Déterminé à partir des années 1980, il a très peu évolué jusqu'à aujourd'hui, et n'est à ce jour pas mis en question significativement en Chine.

On est loin d'une prise en compte significative des principes environnementaux dans la production actuelle des villes en Chine. Des concepts et objectifs de développement urbain durable sont formulés, mais il n'existe pas d'outils opérationnels permettant d'intégrer ces principes dans le mode opératoire de planification et de production urbaines. Le flou des critères environnementaux contraste avec la précision des normes quantitatives de zonage. À l'inverse, toutes les logiques politiques qui président aujourd'hui au développement urbain consacrent le gigantisme et le court-termisme, et sont éloignées des préoccupations de qualité ou de sobriété environnementale. La Chine continue d'emprunter la route du développement accéléré au volant d'une machine urbaine hyper-fonctionnaliste croissante. Intégrer significativement l'impératif de la qualité environnementale dans le développement et l'aménagement des villes chinoises supposerait de transformer en profondeur cette machine urbaine :

- changer les rouages de la machine : transformer le mode opératoire de planification urbaine, à chaque maillon de la chaîne, modifier les normes, réviser la méthode hyper-quantitative et fonctionnaliste en vigueur et introduire puissamment les dimensions qualitatives ;
- changer les clés ou le volant de la machine : opter pour un modèle de croissance économique plus équilibré et attentif à l'environnement, intégrer de façon beaucoup plus prononcée les exigences environnementales dans le système d'évaluation et de promotion des cadres.

Le gouvernement central détient un rôle clé, puisque nous avons vu que le système de planification urbaine et plus largement tout le système politique chinois est autoritaire et pyramidal : l'essentiel procède du sommet

du Parti-État communiste. L'avenir environnemental chinois dépend de Pékin.

Mais un second paramètre pourrait jouer un rôle déterminant dans les prochaines années : la pression populaire croissante, qui pourrait contraindre les autorités chinoises à transformer en profondeur la machine urbaine actuelle. Cette pression populaire compte aujourd'hui deux principaux aspects. D'une part, la mobilisation croissante des ruraux et des populations urbaines flottantes (*mingong*) pour défendre leurs droits aux prestations sociales pourrait conduire les autorités à initier une refonte de la propriété des terres et une réforme du *hukou* (le système d'état civil et d'enregistrement des individus, qui détermine l'accès aux prestations sociales ; à ce jour les *mingong* ne peuvent pas obtenir de *hukou* urbain et n'ont donc pas les mêmes droits sociaux que les résidents urbains qui en sont détenteurs) et, le cas échéant, avoir des impacts importants sur le rythme de l'urbanisation, mais aussi sur le mode opératoire de planification urbaine, dans la mesure où le modèle actuel des finances municipales repose largement sur les économies générées par l'exclusion des *mingong* des prestations sociales et de l'accès aux services urbains. D'autre part, la population chinoise est de plus en plus préoccupée par les problèmes environnementaux générés par ce modèle de développement, tout particulièrement par la pollution de l'air et la qualité de l'eau qui touchent directement la santé des gens, et exerce une pression croissante sur les autorités notamment *via* les réseaux sociaux sur Internet. Des millions de Chinois écrivent et diffusent chaque jour des messages sur Weibo (le Twitter chinois) pour dénoncer la pollution critique des villes et réclamer une amélioration nette. Jusqu'à présent, les mesures adoptées par les dirigeants chinois pour y répondre ne sont que des rustines, et la pollution est donc toujours aussi importante sinon plus forte qu'avant. La population accentue la pression. Cette mobilisation populaire pourrait à terme contraindre les autorités chinoises à changer plus profondément de modèle de développement.

■ Rémi Curien est doctorant au LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés) à l'École des Ponts Paris Tech – Université Paris Est et ingénieur de recherche à Suez Environnement. Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, 14/20, boulevard Newton - Cité Descartes, 77447 Marne-la-Vallée (remi.curien@enpc.fr).